



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KAP-4114-01/2011

Warszawa, dnia 2 lutego 2012 r.

Pan
Radosław Sikorski
Minister Spraw Zagranicznych

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK” - Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie od 3 października do 10 listopada 2011 r. w czterech placówkach zagranicznych MSZ: Ambasadach RP w Budapeszcie, Pekinie i Wiedniu oraz w Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu kontrolę, przedmiotem której było ich funkcjonowanie w zakresie gospodarki finansowej i inwestycyjnej w okresie od 1 października 2010 r. do 30 września 2011 r.

Wyniki powyższych kontroli zostały przedstawione w protokołach kontroli podpisanych: 4 listopada 2011 r. przez Ambasadorów RP w Republice Węgierskiej, Chińskiej Republice Ludowej i przez Konsula Generalnego RP w Sankt Petersburgu oraz 10 listopada 2011 r. przez Ambasadora RP w Republice Austrii. Kierownicy kontrolowanych jednostek nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień skierowanych przez NIK po przeprowadzonych kontrolach oraz przyjęli do realizacji przedstawione w nich wnioski pokontrolne. W związku z ww. kontrolami Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi, jako kierownikowi jednostki nadrzędnej dla kontrolowanych placówek, niniejsze **wystąpienie pokontrolne**.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań placówek w zakresie objętym kontrolą.

Podstawę pozytywnej oceny uzasadniał w szczególności fakt, że ponoszone przez placówki w kontrolowanym okresie wydatki służyły realizacji celów tych jednostek, a sporządzone przez nie sprawozdania budżetowe za trzy kwartały 2011 r. były zgodne z ewidencją księgową i przekazane do dysponenta części w terminie przewidzianym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej².

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 20, poz. 103.

Stwierdzone w placówkach zagranicznych nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- udzielania zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³, (zwanej dalej „ustawą Pzp”) oraz dokumentowania procedury postępowań o udzielenie zamówień publicznych niezgodnie z wymogami tej ustawy i wewnętrznymi uregulowaniami MSZ (we wszystkich kontrolowanych placówkach),
- dokonywania (w Ambasadach RP w Pekinie i Budapeszcie) w 2010 r. i 2011 r. płatności zaliczkowych za realizację dostaw, usług, robót budowlanych oraz zakupów inwestycyjnych, co było niezgodne z postanowieniami § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁴ oraz art. 151a ust. 3 ustawy Pzp,
- naruszenia (w Ambasadach RP w Budapeszcie, Wiedniu i Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu) przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵ (zwanej dalej: ustawą o rachunkowości) w zakresie dekretacji i ujmowania dowodów księgowych w ewidencji,
- klasyfikowania wydatków niezgodnie z obowiązującymi przepisami (w Ambasadach RP w Budapeszcie i Wiedniu),
- wydatkowania w Ambasadzie RP w Pekinie środków pochodzących z dochodów własnych w kwocie 76,1 tys. EUR z naruszeniem obowiązujących przepisów,
- naruszenia w Ambasadzie RP w Wiedniu przepisów rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie opłat konsularnych⁶ oraz Kodeksu wizowego⁷ w zakresie wysokości opłat za wykonane czynności konsularne.

1. Dochody

Szczegółowa kontrola próby dochodów uzyskiwanych przez placówki z tytułu opłat za czynności konsularne wykazała, że w trzech kontrolowanych placówkach opłaty pobierano zgodnie z tabelą opłat konsularnych, natomiast w Ambasadzie RP w Wiedniu stwierdzono pięć przypadków pobierania opłat niezgodnie z obowiązującymi przepisami:

- w trzech przypadkach⁸, pobrano opłatę za wydanie wizy niezgodnie z art. 16 ust. 4 lit. b Kodeksu wizowego (w tym w jednym przypadku także niezgodnie z art. 6 ust. 4 lit. n Umowy między Wspólnotą Europejską a Ukrainą o ułatwieniach w wydawaniu wiz⁹), gdyż na podstawie ww. przepisów, czynności te podlegały zwolnieniu z opłat,
- w dwóch przypadkach¹⁰, dotyczących wniosków o wydanie paszportu pięcioletniego osobie małoletniej w związku ze zmianą danych, pobrano opłaty niezgodnie z § 12 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie opłat konsularnych, stosując niższą od przysługującej

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 241 poz. 1616. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2011 r. Poprzednio zastosowanie miał § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną (Dz. U. Nr 116, poz. 783 ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 156, poz. 1530 ze zm.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz. U. L 243 z 15.09.2009, s.1).

⁸ Wnioski o wydanie wizy wielokrotnej Schengen: Nr 3300-2-2011 z 15 marca 2011 r., Nr 3302-6-2011 z 25.05.2011 r., Nr 3302-9-2011 z 27.06.2011 r.

⁹ Dz. Urz. L 332 z 18.12.2007, s.68).

¹⁰ Wnioski o wydanie paszportu pięcioletniego: Nr 321-1790-2011, Nr 321-1567-2011.

zniżkę. Przyczyną powyższego było niezweryfikowanie kwot opłat, które zostały błędnie naliczone przy wykorzystaniu automatycznej funkcji naliczania zniżek w komputerowym systemie Wiza-Konsul. NIK zwraca uwagę na konieczność modyfikacji komputerowego systemu Wiza-Konsul w powyższym zakresie.

2. Wydatki.

W zakresie objętych szczegółową kontrolą wydatków stwierdzono, że służyły one realizacji zadań placówek. Z ustaleń kontroli wynika, że:

2.1. W Ambasadzie RP w Pekinie, środki w kwocie 76,1 tys. EUR pochodzące z dochodów własnych wydatkowane na sfinansowanie remontu budynku hotelowego¹¹, malowanie zewnętrznych pomieszczeń¹² i zakup urządzeń do oczyszczania powietrza¹³, tj. niezgodnie z przeznaczeniem wskazanym w art. 93 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁴, w związku z art. 22 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁵. Stosownie do tych przepisów ww. środki pochodzące z pobranych przez placówkę opłat z tytułu zryczałtowanych kosztów rzeczywistych za wykonane czynności konsularne, mogły być przeznaczone na sfinansowanie wydatków bieżących i inwestycyjnych związanych z uzyskiwaniem tych dochodów.

2.2. W latach 2010-2011 w Ambasadzie RP w Wiedniu dokonano wydatków w łącznej kwocie 2,8 tys. EUR, które nie były przewidziane w planie finansowym. Odnosnie wydatków w kwocie 1,2 tys. EUR na przygotowanie i przeprowadzenie wyborów parlamentarnych poniesionych we wrześniu 2011 r., decyzja MSZ o zwiększeniu planu wydatków nie została przekazana Ambasadzie do dnia zakończenia kontroli¹⁶ (pomimo wydania przez MSZ dyspozycji sfinansowania ze środków Ambasady kosztów wyborów). W przypadku wydatków w kwocie 1,6 tys. EUR związanych z modernizacją zabezpieczenia technicznego placówki, które zostały zrealizowane w czerwcu i lipcu 2010 r., zmiana planu została dokonana przez MSZ dopiero w grudniu 2010 r. (pomimo uzgodnienia tego wydatku z MSZ przed jego dokonaniem). W konsekwencji, wydatkowane kwoty aż do zmiany planu nie były wykazywane przez Ambasadę w sprawozdaniach budżetowych, co zniekształcało obraz rzeczywistego stanu jej wydatków budżetowych. Jak ustalono, niezgodna z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷ praktyka dokonywania wydatków nieujętych w planie finansowym wynika ze zbyt późnego podejmowania przez MSZ decyzji o zmianie planu finansowego placówki.

2.3. Z ustaleń kontroli wynika, że przy realizacji wydatków w kontrolowanych placówkach udzielano zamówień publicznych z naruszeniem przepisów ustawy Pzp oraz dokumentowano procedury postępowań o udzielenie zamówień publicznych niezgodnie z wymogami tej ustawy i wewnętrznych uregulowań MSZ.

2.3.1 Stwierdzono, że na 19 skontrolowanych (w Ambasadzie RP w Pekinie i Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu) zamówień publicznych, wobec których wymagane było zastosowanie przepisów ustawy Pzp (w Ambasadzie, 11 zamówień na łączną kwotę 740,5 tys. EUR, a w Konsulacie - osiem na łączną kwotę 252,5 tys. EUR), tylko cztery z nich (w Ambasadzie trzy na łączną kwotę 413,0 tys. EUR, a w Konsulacie jedno w kwocie 43,4 tys. EUR) zostały udzielone z zachowaniem zasad i trybu określonego w ww. ustawie. Udzielenie przez Ambasadę pozostałych ośmiu objętych badaniem zamówień publicznych (na łączną kwotę

¹¹ Malowanie pokoi hotelowych, remont piwnic pod budynkiem hotelowym, malowanie magazynku, klatki schodowej korytarzy, sali bilardowej, kuchni, siłowni, biblioteki oraz przyległych pomieszczeń w budynku hotelowym, naprawę, czyszczenie i malowanie zewnętrznej elewacji budynku hotelowego.

¹² Zewnętrznego magazynku na chemię basenową, toalet.

¹³ 6 szt. urządzeń do czyszczenia powietrza w łącznej kwocie 7 778 EUR rozlokowanych w budynku hotelowym.

¹⁴ Dz. U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

¹⁶ 10 listopada 2011 r.

¹⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240, ze zm.

327,5 tys. EUR), a przez Konsulat pięciu (na łączną kwotę 173,0 tys. EUR) nastąpiło bez wymaganego ustawą Pzp przeprowadzenia i udokumentowania procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki. W zakresie pozostałych dwóch udzielonych przez Konsulat zamówień na łączną kwotę 36,1 tys. EUR¹⁸ (na dostawę mebli i wyposażenia oraz na remont pomieszczeń Konsulatu) niezetelnie i niezgodnie z przepisami ustawy Pzp dokumentowano przebieg postępowań, tj.:

- nie ustalono wartości szacunkowej zamówień, czym naruszono art. 35 ustawy Pzp,
- nie sporządzono protokołu z postępowania na odpowiednim wzorze, stosownie do wymogów art. 96 ustawy Pzp.

Ponadto dokumentacja z postępowania na dostawę mebli i wyposażenia nie zawierała:

- zatwierdzonej, przez kierownika placówki, specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), wymaganej § 5 ust. 1 pkt 2 Wytycznych MSZ dotyczących udzielania zamówień publicznych¹⁹, a w SIWZ nie zawarto wszystkich informacji wymaganych art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 5-7, 10-14, 16, 17 ustawy Pzp,
- informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty, która stosownie do wymogów art. 92 ust. 2 ustawy Pzp, winna być zamieszczona na stronie internetowej oraz w siedzibie Konsulatu w publicznie dostępnym miejscu.

Natomiast w dokumentacji z postępowania o zamówienie publiczne na remont pomieszczeń Konsulatu, brak było decyzji kierownika placówki o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wymaganej § 3 ww. Wytycznych MSZ dotyczących udzielania zamówień publicznych.

2.3.2. W Ambasadzie RP w Wiedniu stwierdzono, że w przypadku trzech, spośród czterech przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, prowadzone z wykonawcami, w trybie z wolnej ręki, negocjacje nie zostały udokumentowane, do czego zobowiązywał art. 9 ust. 1 ustawy Pzp, oraz § 15 ust. 1 Zarządzenia Nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby MSZ oraz placówek zagranicznych²⁰.

2.3.3. We wszystkich czterech kontrolowanych placówkach nie dochowano wynikającego z art. 95 ust. 1 ustawy Pzp obowiązku niezwłocznego zamieszczenia, po zawarciu umowy, ogłoszenia o udzieleniu zamówienia w Biuletynie Zamówień Publicznych. W trzech placówkach, tj. w Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu odnośnie jednego zamówienia na kwotę 16,9 tys. EUR, w Ambasadzie RP w Pekinie odnośnie trzech zamówień za łączną kwotę 413,0 tys. EUR oraz w Ambasadzie RP w Wiedniu odnośnie czterech udzielonych w okresie objętym kontrolą zamówień na łączną kwotę 775,9 tys. EUR nie zamieszczono w ogóle takich ogłoszeń, natomiast w Ambasadzie RP w Budapeszcie odnośnie wszystkich trzech udzielonych zamówień na łączną kwotę 129,3 tys. EUR ogłoszenia zamieszczono po upływie od 88 do 348 dni po zawarciu umowy.

2.3.4. W dwóch kontrolowanych placówkach nie zostały zawarte pisemne umowy z wykonawcą zleconych zadań. I tak:

W Ambasadzie RP w Pekinie, wbrew wymaganiom określonym w art. 139 ust. 2 ustawy Pzp oraz wewnętrznym przepisom MSZ²¹, nie zawarto pisemnej umowy na realizację:

¹⁸ Na dostawę mebli i wyposażenia (16,9 tys. EUR) i remont pomieszczeń Konsulatu po zalaniu (19,2 tys. EUR).

¹⁹ Wytyczne dotyczące udzielania zamówień publicznych przez placówki zagraniczne oraz Zarząd Obsługi Ministerstwa Spraw Zagranicznych wprowadzone Zarządzeniem Nr 23 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 22 czerwca 2010 r. (Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 32).

²⁰ Dz. Urz. MSZ Nr 2, poz. 22.

²¹ Paragraf 16 ust. 1 zarządzenia nr 13 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 23 kwietnia 2010 r. w sprawie umów cywilnoprawnych zawieranych na potrzeby Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz placówek zagranicznych stanowi, że zawarcie umowy wymaga zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności, z zastrzeżeniem umów, dla których wymagana jest forma notarialna lub inna przewidziana przez prawo miejscowe.

- zamówienia udzielonego w 2010 r. firmie AAT Holding Sp. z o.o. na dostawę sprzętu do zabezpieczenia technicznego za kwotę 62 783,71 EUR,
- zamówienia udzielonego w 2011 r. firmie Beijing Xiang Yue Da Le Decoration Design Co. Ltd. łącznie za kwotę 47 673,74 EUR na remonty mieszkań i budynku hotelowego oraz malowanie zewnętrznych pomieszczeń.

W Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu w 2010 r., wbrew ww. wewnętrznym przepisom MSZ, nie zawarto pisemnej umowy z firmą GUP „INPREDSERWIS” na wykonanie trzech zadań²² w łącznej kwocie 4,1 tys. EUR.

2.3.5. W trzech kontrolowanych placówkach udzielono wykonawcom zaliczek na realizację zamówień, co było niezgodne z postanowieniami § 15 ust. 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych. Przepis ten stanowi, że państwowe jednostki budżetowe mogą udzielać zaliczek wyłącznie w zakresie określonym w odrębnych przepisach. W przypadku umów zawartych w wyniku postępowania w trybie z wolnej ręki, udzielenie zaliczek było również niezgodne z art. 151a ust. 3 ustawy Pzp. Niezgodne z przepisami prefinansowanie dotyczyło zarówno zamówień finansowanych ze środków budżetowych, jak i ze środków pochodzących z dochodów własnych. I tak:

W Ambasadzie RP w Pekinie w sześciu umowach na dostawy towarów i usług oraz roboty budowlane przewidywano i w konsekwencji udzielono zaliczek wykonawcom. W przypadku czterech zamówień publicznych, w sprawie których nie zawarto pisemnych umów, dokonywano również płatności „z góry” na podstawie faktur/rachunków. Zaliczkowanie prac dotyczyło łącznie kwoty 576,6 tys. EUR. Np.:

- na podstawie umowy na remont generalny kotłowni oraz instalację nowego wyposażenia technicznego, zawartej w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z wolnej ręki – 100% należnego wynagrodzenia, tj. 336,8 tys. EUR wypłacono wykonawcy w maju 2011 r. (zgodnie z postanowieniami umowy w tydzień od jej podpisania), podczas gdy przedmiot umowy miał być realizowany do końca września 2011 r., a jak wynika z ustaleń kontroli, do 2 listopada 2011 r. nie dokonano protokolarnego odbioru prac przewidzianych umową;
- na podstawie faktury za dostawę sprzętu do systemu zabezpieczenia technicznego urzędu – 100% wynagrodzenia, tj. 62,8 tys. EUR wypłacono wykonawcy (23 grudnia 2010 r.) 18 dni przed jego protokolarnym odbiorem. Do 26 października 2011 r. sprzęt nie został zainstalowany, gdyż jego montaż wymaga przyjazdu specjalistów z MSZ;
- na podstawie umowy na zakup systemu do wideokonferencji – Tandberg Profile 52 Dual – 100% wynagrodzenia, tj. 43,1 tys. EUR wypłacono wykonawcy 42 dni przed dostarczeniem sprzętu i 72 dni przed jego protokolarnym odbiorem.

W Ambasadzie RP w Budapeszcie w przypadku dwóch, spośród trzech, zamówień publicznych (na zakup samochodu oraz dostawę i montaż depozytora kluczy), udzielonych w trybie z wolnej ręki, zamawiający wypłacił wykonawcom zaliczki na ich realizację w łącznej kwocie 52,3 tys. EUR.

W Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu w przypadku wykonania i montażu parapetów²³, całość należnego wynagrodzenia (2,7 tys. EUR) wypłacono wykonawcy sześć dni przed zawarciem umowy oraz 45 dni przed protokolarnym odbiorem prac, a w przypadku montażu kablowego systemu ogrzewania dachu garażu²⁴,

²² Remont wentylacji strychu Konsulatu (735,00 EUR); remont instalacji ppoż w budynkach Konsulatu (506,00 EUR); remont instalacji elektrycznej w garażu (2 810,00 EUR).

²³ Umowa nr 59/10 z dnia 20.09.2010 r. zawarta z firmą LASPI Sp. z o.o.

²⁴ Umowa nr M-042/2010 r. z dnia 27.12.2010 r. zawarta z firmą ELIKS Sp. z o.o.

drugą ratę płatności w kwocie 1,6 tys. EUR wypłacono wykonawcy 18 dni przed protokolarnym odbiorem prac. Ponadto stwierdzono, że przy realizacji zadania „wykonanie łazienki i węzła sanitarnego”²⁵, wykonawcy wypłacono wynagrodzenie o 28,14 EUR wyższe od ustalonego w umowie (9 625,00 EUR) oraz nie wyegzekwowano przewidzianej umową kaucji gwarancyjnej w wysokości 10% wynagrodzenia.

Kierownicy placówek w Budapeszcie i Pekinie jako powód ustalania dokonywania płatności zaliczkowych podawali m.in. obowiązujące przy realizacji wydatków z budżetu państwa i ze środków dochodów własnych, ograniczone terminy dysponowania środkami (koniec roku budżetowego, wygaśnięcie upoważnienia do wydatkowania środków dochodów własnych z dniem 30 czerwca 2011 r.). Z ustaleń kontroli wynika, że niektóre decyzje MSZ o zatwierdzeniu wydatków i w ślad za tym przekazywaniu środków pieniężnych wydawane były zbyt późno i utrudniały, a w niektórych przypadkach uniemożliwiały wykonanie i odbiór zadań przed wygaśnięciem upoważnienia do wydatkowania środków. Np. Ambasada RP w Pekinie na podstawie decyzji MSZ otrzymała środki dochodów własnych z innych placówek w końcu kwietnia 2011 r. m.in. na remont generalny kotłowni za kwotę 336,8 tys. EUR. Wykonanie i odbiór tego zadania wymagający (jak wynika z umowy) trzymiesięcznego okresu realizacji nie mogły zatem zakończyć się do 30 czerwca 2011 r. NIK zwraca uwagę na konieczność opracowania przez MSZ, w porozumieniu z placówkami zagranicznymi, takiego harmonogramu wydatków, który zapewni pełną i efektywną realizację zaplanowanych wydatków w obowiązujących terminach i z zachowaniem obowiązujących przepisów.

3. Ewidencja finansowo-księgową

W wyniku badania prawidłowości sporządzania i ujmowania w ewidencji wybranych do kontroli dowodów księgowych we wszystkich kontrolowanych placówkach stwierdzono nieprawidłowości, które wskazują na nieskuteczność mechanizmów kontroli finansowej, zarówno wbudowanych w system Finansowo-Księgowy Fkwin w wersji przesłanej przez MSZ²⁶, jak i określonych w polityce rachunkowości oraz w instrukcji obiegu dokumentów. Ponadto stwierdzono, że w Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu polityka rachunkowości oraz instrukcja obiegu dokumentów nie były aktualizowane związku ze zmianą przepisów ustawy o finansach publicznych. Brak aktualizacji skutkowało m.in. przywołaniem w powyższej dokumentacji nieaktualnych podstaw prawnych i zachowaniem uregulowań dotyczących środków specjalnych, pomimo iż uległy one likwidacji. Obowiązek aktualizacji przez kierownika jednostki ww. wewnętrznych procedur kontroli finansowej, wynika z art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości.

3.1. Stosowany w jednostkach system Finansowo-Księgowy Fkwin, nie zapewniał ujmowania w księgach rachunkowych dat dokumentu i dat zapisu zgodnych z datami wynikającymi z dowodów księgowych stanowiących podstawę zapisu w księgach rachunkowych, a tym samym nie został dostosowany do wymogów ustawy o rachunkowości. Jak ustalono, brak było możliwości wprowadzenia do tego systemu dokumentu księgowego w rzeczywistej dacie dokonywania zapisu, która jest późniejsza niż okres (miesiąc), którego dany dokument dotyczy. Brak było również możliwości wprowadzenia do systemu Fkwin dokumentu, którego data wystawienia (data dokumentu) jest późniejsza (inny miesiąc) niż data operacji, której dany dowód dotyczy.

Stwierdzono też, że w zapisach księgowych dotyczących powstania kosztów (na kontach 640 i 200) brak było wskazania danych źródłowego dowodu księgowego stanowiącego podstawę zapisu, wymaganych art. 23 ust. 2 pkt 2 ustawy o rachunkowości, co powoduje, że zapisy te były niekompletne w zakresie identyfikacji

²⁵ Umowa nr 135 z dnia 20.10.2010 r. zawarta z firmą INPREDSERWIS Sp. z o.o.

²⁶ W wersji 9.5.5. przesłanej Placówce przez MSZ.

dowodu, a tym samym niezgodne z art. 24 ust. 3 ustawy o rachunkowości. Jak ustalono²⁷, system Fkwin nie rejestruje tych danych pomimo, że są one do niego wprowadzane.

Stwierdzono również, że dokonane w systemie FKWIN zapisy księgowe, do momentu zamknięcia księgowania danego miesiąca, mogą być dowolnie modyfikowane (nie są zapisywane w sposób trwały). Tym samym, system dopuszcza poprawianie błędów księgowych w sposób niezgodny z art. 25 ust. 2 ustawy o rachunkowości (nie wymusza korekty błędnych księgowania dodatkowym zapisem korygującym).

3.2. W zakresie dokumentowania i ewidencji operacji gospodarczych stwierdzono m.in.:

- dokonywanie w ewidencji księgowej zapisów w zakresie daty operacji i daty dowodu, niezgodnie z dokumentami źródłowymi. Było to niezgodne z art. 23 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o rachunkowości (Ambasady RP w Budapeszcie i Wiedniu oraz Konsulat Generalny RP w Sankt Petersburgu);
- niezamieszczanie na dowodach księgowych adnotacji odnośnie ich zakwalifikowania do ujęcia w księgach rachunkowych (brak wskazania miesiąca księgowania i pełnej dekretacji), co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości (Ambasady RP w Wiedniu i Budapeszcie oraz Konsulat Generalny w Sankt Petersburgu);
- ujęcie w ewidencji księgowej dowodów nie posiadających podpisu wystawcy²⁸, co było niezgodne z art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o rachunkowości oraz dowodów nie zatwierdzonych przez kierownika placówki lub osobę do tego upoważnioną, co było niezgodne z przepisami instrukcji obiegu dokumentów (Konsulat Generalny RP w Sankt Petersburgu);
- ujęcie dowodów księgowych w ewidencji w miesiącu innym, niż wskazywała na to rzeczywista data operacji, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości (Ambasada RP w Wiedniu);
- sprawdzanie dowodów księgowych pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym przez osoby nieupoważnione (Konsulat Generalny RP w Sankt Petersburgu);
- niezamieszczanie numeru/symbolu umożliwiającego identyfikację dowodu i sposobu jego zapisania w księgach rachunkowych na etapie księgowania zobowiązań, co było niezgodne z art. 24 ust. 4 pkt 1 ustawy o rachunkowości (Ambasada RP w Wiedniu, Konsulat Generalny RP w Sankt Petersburgu);
- niesporządzenie zbiorczego dowodu księgowego stanowiącego podstawę ujęcia w ewidencji księgowej siedmiu faktur na łączną kwotę 2,2 tys. EUR, co było niezgodne z art. 20 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości (Ambasada RP w Wiedniu);
- przypadki kwalifikowania wydatków budżetowych do niewłaściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, co było niezgodne z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych²⁹. W Ambasadzie RP w Budapeszcie stwierdzono osiem, a w Ambasadzie RP w Wiedniu dwa takie przypadki, w tym wydatki ze środków dochodów własnych poniesione na remont i adaptację budynku przy Auhofstrasse 19 B na Wydział Konsularny w kwocie 642,3 tys. EUR zostały zakwalifikowane jako wydatki remontowe (§ 427), a nie wydatki inwestycyjne (§ 605). Wykonane w tym obiekcie roboty³⁰, zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo

²⁷ W Ambasadzie RP w Pekinie i Konsulacie Generalnym RP w Sankt Petersburgu.

²⁸ F-ra nr 042/2010 z dnia 08.12.2010 r.- zakup mebli i wyposażenia na kwotę 4 162,00 EUR; F-ra nr 043/2010 z dnia 08.12.2010 r. - zakup mebli i wyposażenia na kwotę 12 738,00 EUR.

²⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

³⁰ Wykonanie odrębnego wejścia do budynku, instalację nowych okien antywłamaniowych, zmianę przeznaczenia pomieszczeń z mieszkalnych na pomieszczenia do obsługi interesantów Wydziału Konsularnego, modernizację instalacji centralnego ogrzewania, nowe instalacje teletechniczne (w tym system sygnalizacji włamania i napadu z kontrolą dostępu, system sygnalizacji i wykrywania pożaru oraz teleinformatyczna sieć strukturalna).

budowlane³¹, mają charakter przebudowy i powinny być finansowane ze środków inwestycyjnych. W myśl art. 31 ust. 1 ustawy o rachunkowości zwiększają one wartość początkową środka trwałego, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w księdze inwentarzowej po oddaniu budynku do użytkowania.

4. Należności i zobowiązania

4.1. W trzech placówkach na dzień 30 września 2011 r. stwierdzono występowanie zaległych kwot należności od Ministerstwa Obrony Narodowej (MON). W Ambasadach RP w: Pekinie od 2009 r. w kwocie 35,1 tys. EUR, Wiedniu od 2010 r. w kwocie 2,2 tys. EUR, Budapeszcie od kwietnia 2010 r. w kwocie 9,5 tys. EUR. Należności te powstały w związku z niepełną realizacją przez MON kwartalnych płatności z tytułu partycypacji ataszatu obrony w kosztach funkcjonowania Ambasad. Należności te są sporne i powstały w związku z odmienną interpretacją sposobu wyliczania wydatków wspólnych (związanych z utrzymaniem pomieszczeń służbowych) określonego w zawartym w dniu 20 października 2006 r. między MSZ i MON porozumieniu w sprawie funkcjonowania ataszatów obrony w placówkach zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej³². Ambasady podejmowały próby wyegzekwowania należnych im kwot, kierując stosowną korespondencją do MON i MSZ, jednak do dnia zakończenia kontroli działania te nie przyniosły rezultatu. O powyższym problemie NIK informowała Pana Ministra w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym po kontroli placówek zagranicznych w 2010 r. wnioskując o wypracowanie z Ministerstwem Obrony Narodowej wspólnego stanowiska w sprawie rozliczania kosztów eksploatacji pomieszczeń zajmowanych w siedzibie placówek przez pracowników ataszatu obrony. Sprawa ta, jak wynika z kontroli placówek w 2011 r., nie została załatwiona.

4.2. W Ambasadach RP w Budapeszcie i Wiedniu na dzień 30 września 2011 r. stwierdzono występowanie nierozliczonych z MSZ kwot należności i zobowiązań z lat poprzednich. Ponadto w Ambasadzie RP w Wiedniu występowała nierozliczona należność z tytułu kaucji mieszkaniowych w kwocie 8,1 tys. EUR (z tego 4 360,37 EUR z 2006 r. i 3 706,32 EUR z 2004 r.). Podejmowane przez Placówki działania w celu rozliczenia tych należności i zobowiązań były nieskuteczne.

* * *

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

1. Modyfikację przekazanego placówkom do stosowania komputerowego systemu finansowo-księgowego Fkwin w sposób gwarantujący ewidencję operacji gospodarczych z zachowaniem przepisów ustawy o rachunkowości.
2. Wzmocnienie nadzoru nad działaniami placówek w zakresie:
 - a) przestrzegania procedur wynikających z ustawy Pzp i wewnętrznych uregulowań MSZ przy udzielaniu zamówień publicznych,
 - b) wyeliminowania niezgodnego z przepisami udzielania zaliczek na poczet realizacji zleconych zadań,
 - c) opracowania dokumentacji opisującej zasady (politykę) rachunkowości,
 - d) wdrożenia mechanizmów kontroli operacji finansowych i gospodarczych w celu wyeliminowania nieprawidłowości dotyczących m.in. dokumentowania i ewidencjonowania tych operacji oraz klasyfikowania wydatków budżetowych.
3. Przekazywanie placówkom decyzji o zmianie planu finansowego w terminach gwarantujących zgodne z przepisami wydatkowanie środków i ich ewidencjonowanie.

³¹ Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³² Dz. Urz. Ministra Obrony Narodowej z 2006 r., Nr 20, poz. 266.

4. Opracowanie przez MSZ, w porozumieniu z placówkami zagranicznymi, takiego harmonogramu wydatków, który zapewni pełną i efektywną realizację zaplanowanych wydatków w obowiązujących terminach i z zachowaniem obowiązujących przepisów.
5. Modyfikację komputerowego systemu Wiza-Konsul tak, by wyliczane przez ten system opłaty za wydanie paszportu pięcioletniego osobie małoletniej w związku ze zmianą danych były zgodne z obowiązującymi przepisami.
6. Wypracowanie z Ministerstwem Obrony Narodowej wspólnego stanowiska w sprawie rozliczania kosztów eksploatacji pomieszczeń zajmowanych w siedzibie ambasad przez pracowników ataszatu obrony tak, by możliwe było rozliczenie kwot należności od tego Ministerstwa zaewidencjonowanych przez placówki zagraniczne MSZ.
7. Rozliczenie, w porozumieniu z placówkami, zaległych sald należności i zobowiązań placówek wobec MSZ.

Ponadto NIK zwraca się do Pana Ministra o rozważenie poinformowania wszystkich placówek zagranicznych MSZ o stwierdzonych w wyniku niniejszej kontroli nieprawidłowościach w celu zapobieżenia ich występowania w placówkach nieobjętych kontrolą.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Ministra w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu ich realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.